

EU-ACP 開発協力における「政治的対話」の意義

——EU-ジンバブエ関係を事例として——

岩 野 智

はじめに

EU が拠出する政府開発援助（ODA）の総額は、世界全体の 6 割近くを占める¹。その対象地域はアフリカ・カリブ海・太平洋沿岸（ACP）、地中海沿岸（バルカン半島および中東を含む）、アジア、南米など様々な地域に及んでいる。それらの中で ACP 地域に対する援助額の割合が最も高い（2006年のデータでは援助総額の約 4 割を占めている²）。その理由として、EU と ACP 地域が地理的に近いことや、ACP 諸国（79 カ国）の約半数が重点的な援助を必要とする後発開発途上国（LDCs）であることが挙げられる。しかし最も重要な理由は、EU 加盟数カ国と ACP 諸国とが、20 世紀半ばまで植民地関係にあったという歴史的背景である。現在の ACP 諸国のほとんどが西欧列強（とくにフランスとイギリス）の旧植民地であり、独立後も、旧宗主国を加盟国として含む EU に経済的に依存する状態となっているのである。

EU-ACP 開発協力は、1957 年 3 月に調印された欧州経済共同体（EEC）設立条約（ローマ条約）から始まり、現在の ACP-EC パートナシップ協定（コトヌー協定）に至るまで約 60 年の歴史がある。1970 年代まで、EU は ACP 諸国に貿易上の特惠を与えるなど経済的な優遇政策を実施してきた。しかし 1980 年代以降は、当該諸国における人権保障や民主化の進捗状況といった政治的側面が考慮されるようになり、それらの状況如何で援助の停止・再開が判断されるという方針がとられるようになった（政治的コンディショナリティ）。現行のコトヌー改訂協定（2005 年 6 月調印）にお

いても上の方針は基本的に維持されているが、EU は開発援助の手段として、援助の停止という制裁よりも「政治的対話（political dialogue）」を重視するようになってきている。「政治的対話」とは、EU-ACP 間の「様々な局面に存在する問題」、とりわけ政治的問題を解決するための定期的な会合を指す（コトヌー協定 8 条）。一般的に、「政治的対話」は単なる話し合いであるため、制裁と比べ問題解決にあたって実効性が十分確保できないと考えられるが、EU はこの「政治的対話」を EU-ACP 間の対等な「パートナーシップ」に基づく重要な問題解決メカニズムの 1 つとして位置づけている。また、「政治的対話」には国家だけではなく、地域機構や市民社会も参加することが予定されている（同条 7 項）。

なぜ、EU は「政治的対話」を重視するようになったのか。最も単純な理由は、旧植民地関係というしがらみから ACP 諸国を解放し、真に対等な「パートナーシップ」を構築することである。2007 年 12 月 8 - 9 日にリスボンで開催された第 2 回 EU-アフリカ・サミットにおいて「リスボン宣言」が採択されたが、同宣言では EU とアフリカが「伝統的なドナーと受益者の関係から脱却」し、「将来に向けた新しい戦略的な政治的パートナーシップを構築」することが謳われている³。EU のおこなってきた援助の停止という措置は、確かに EU-ACP 間の支配-被支配関係を再生産させる機能を持ち、結果的に制裁に反発する ACP 側からの協力が得られにくくなるという負の効果を伴う。しかし、だからといって「政治的対話」が制裁措置よりも優れた手段であると簡単に結論づけることはできない。なぜなら、「政治的対話」は ACP 諸国の自発的な協力がなければ機能しないからである。EU にとって ACP 諸国が自発的に協力するかどうかは、ほとんど未知数であると

言ってよい。

そこで、本稿では EU が「政治的対話」を用いる理由として、グローバル・ガバナンスの観点から⁴、国際的な規範の利用と EU および ACP 諸国以外のアクターとの連携が、ACP 諸国の自発的な協力を生み出し、それにより制裁以上の効果が期待できるという点を強調することにする。ここで国際的な規範とは、多国間条約や宣言などの明示的な規定に加え、国際社会に広く普及・定着している価値観や認識を指す。規範の制度化が必ずしも要件ではなく、また争点領域も特定されている必要はない。その点でレジーム論よりも射程が広い⁵。アクターとは具体的に国際組織や地域機構、国家などを指し、それらの相互作用が織り成す規範の形成・執行過程に着目する。ACP 諸国が自発的な協力を見せたか否かは、「政治的対話」で ACP 諸国が提示された解決策に合意し、それを自国で実施したかどうかで判断する。また ACP 諸国のそのような行動の変化を「政治的対話」による効果（有効性）とみなし、制裁措置適用時との比較をおこなう。

本稿は次のような 3 章構成をとる。第 1 章では、EU-ACP 開発協力において政治的側面が強調されてきた歴史的背景を通観する。とくに 1980-90 年代における国際情勢の変化と関連付けながら、EU の対 ACP 開発政策の変化をみる。第 2 章では、EU による政治的コンディショナリティから「政治的対話」への重心移動を、コトヌー協定および同改訂協定の条文と制裁措置の発動状況から説明する。第 3 章では、EU の開発政策における「政治的対話」が果たす役割と機能について、EU とジンバブエの関係を取り上げて検討する。その際、アフリカ連合（AU）や南部アフリカ開発共同体（SADC）などの地域・準地域機構の動きにも注意を払い、グローバルな視点で分析をおこなってゆく。

1. EU 開発政策の政治化

ローマ条約（1957年 3 月調印）から始まった EU-ACP 開発協力は、約 60 年の間にヤウンデ協定（1963年 7 月調印）、アルーシャ協定（1969年

9 月調印）、ロメ協定（1975年 2 月調印）、そしてコトヌー協定（2000年 6 月調印）を成立させ、時代とともにその姿を変えてきた。ローマ条約は EU の前身である欧州経済共同体（EEC）と、主にフランス植民地であった国々および海外領土との間で締結された協定であり、その目的は原加盟国であるフランスが自身の植民地を EEC へ編入させることであった⁶。この時代はまだ開発援助が外交問題ではなく内政問題として扱われていたのである。しかし、1960年代にアフリカ諸国が独立を果たし、旧宗主国との間で新しい関係を築こうとする動きが出始めたため、EEC は ACP の前身であるアフリカ・マダガスカル連合（AASM）との間でヤウンデ協定（第 1 次および第 2 次）を締結した。形式的には独立国家間の対等な協定であったが、内容はローマ条約をほぼ踏襲したものであり、EEC への編入という姿勢も基本的に維持されていた。第 2 次ヤウンデ協定（1969年 7 月調印）とほぼ時期を同じくして締結されたアルーシャ協定は、イギリス連邦を構成する東アフリカ 3 カ国（ケニア、ウガンダ、タンザニア）が EEC への接近を望んだものであり、それにより旧フランス植民地に傾倒していた従来の EU 開発政策が見直されることとなった。

1975年 2 月に調印されたロメ協定は、現在の EU-ACP 開発協力の土台となっている。その特徴として、同協定が EU（当時は欧州共同体：EC）と ACP 諸国との間の対等な多国間協定であり、ACP 諸国（当時 46 カ国）は 1 つのグループを形成していた⁷。これは地域間開発協力の新たな枠組みを提供するものであり、「ロメ・レジーム」とも呼ばれる⁸。もう 1 つの特徴は、通商分野において非相互主義が制度化され、EU 市場への ACP 産品のフリーアクセス（関税・課徴金および数量制限の撤廃）や輸出所得安定化制度（STABEX）の導入などが規定されたことである⁹。2 つ目の特徴は、1970年代前半の国際情勢を背景として、EU が ACP 側に対し譲歩したとみることができる。すなわち、新国際経済秩序（NIEO）の樹立を求める動きが途上国の間で活発化し、EU はそれに応えなければならなかったのである。さらにその理由として、冷戦下において EU 加盟国は ACP 諸国を西側陣営に引き込む必要があった。また、1973年に発生した石油危機

に対処するため産油国（主に赤道付近の ACP 諸国）から石油を安定的に確保する必要があったのである¹⁰。このように、1970年代は経済的優遇措置を求める ACP 側にとって有利な条件が揃っていたといえる。

しかし、1980年代に入ると ACP 諸国に対する優遇措置は政治的条項の導入により相対的に低下してゆくことになる。その萌芽として、1979年10月に調印された第2次ロメ協定では、輸出所得安定化における鉱産物制度（SYSMIN）が STABEX とは別に創設された他は、ACP 諸国に対して通商上の優遇措置が加えられることはなかった。逆に、同協定の前文において「ACP 諸国の人々が享受できる安寧・福祉をよりいっそう充実したものとする」というフレーズが挿入された。これは、当時ウガンダや中央アフリカで発生していた人権侵害に対する EU の婉曲的な懸念を表している。EU は、アメリカのカーター（J.Carter）政権が展開していた「人権外交」に同調し、援助が人権弾圧に利用されるような事態に対して EU も積極的に対処すべきであると厳格な態度を取るようになっていた。これに対して ACP 諸国は、人権問題は高度に政治的な問題であるから援助と切り離して考えるべきであるとし、人権擁護の姿勢は声明等で示しながらも、EU から人権問題を理由に援助を減額・停止させられることに対しては強く反対したのであった¹¹。

第2次ロメ協定で触れられた人権問題は、1984年12月に調印された第3次ロメ協定において正面から取り上げられることとなった。その前文では、基本的人権および人間の尊厳の尊重、男女平等の尊重、そして国家間の平等が謳われ、さらに付属書において、アパルトヘイト政策の根絶や移民労働者および留学生に対する差別の撤廃など、具体的な内容が示された。さらに EU は「政策対話（policy dialogue）」という概念を新しく提示し、EU が ACP 諸国の国内政策に関して自由に要望を出せるようにした¹²。本稿で取り上げる「政治的対話」は、後述するように人権や民主主義など政治的問題に焦点が当てられているが、ここでの「政策対話」は、主に財政や金融など経済的問題に焦点が当てられている。EU が「政策対話」の提示という積極的な態度をとった理由は、ACP 諸国において EU からの援助が必ずしも生産力向

上に結びついておらず、逆にアフリカのサブ・サハラ地域において食糧危機が発生していたためであった。EU は援助の効果が上がらない原因を ACP 諸国自身の国内政策に求め、EU と ACP 諸国が協力してこれに対処することで援助の効果を改善させようと考えたのであった。一方、ACP 諸国は「政策対話」という発想に対して、表向きは EU-ACP 間の対等な話し合いとなっているが、実質は EU の ACP 諸国に対する内政干渉に他ならないとし、激しく抵抗した。しかし結局、本協定では「協力の目的と原則」（8条）に「対話」という表現が盛り込まれているほか、具体的には ACP 諸国における金融援助プログラムの作成とプロジェクトの評価手続、および STABEX の使途について EU への報告義務が課せられることとなった。

この人権問題と「政策対話」は、1989年12月に調印された第4次ロメ協定において、さらに強調・拡充されることとなった。まず人権問題については、前協定と同様に人権重視の立場が前文で表明され、加えて、本文中にも人権規定が設けられた（5条）。そこでは、EU と ACP 諸国の協力が人間中心の開発を志向しており、したがって人権の尊重こそ開発の「基礎」を成すものであると謳われている。併せて、ACP 諸国における人権保障の促進に向けて特別の制度を設け、その裏付けとなる財政措置を講ずるとしている。次に「政策対話」の概念は、構造調整融資制度の導入によって具体化された。構造調整融資制度とは、援助の効率化を高めるため、先進国ないし国際機構が途上国に対して、当該途上国内の経済構造を自発的に変革することを条件として援助をおこなうという制度である¹³。構造調整融資は1980年代にブレトン・ウッズ機構（世界銀行、IMF）や OECD/DAC によって盛んにおこなわれていたが、EU はロメ協定で ACP 諸国との対等な関係を謳っていたため、同制度の導入には躊躇していた。しかし、先進諸国のいわゆる「援助疲れ」や高まる経済的自由化の波の影響を受け、EU は同制度の導入に踏み切ったのであった。本協定の244条では、構造調整融資を行う際に ACP 諸国の立場を尊重することが基本原則として定められており、ロメ協定の基盤を損なわないことが確認されている。

このように、1980年代は人権問題に端を発した

EU 開発政策の政治化が進められていった。ACP 諸国は人権保障が国際的な規範として確立してゆく中で、もはや反対姿勢を貫くことができなくなっていた。むしろ国際社会に対して人権擁護の姿勢を積極的にアピールしなければならなかったのである。例えばアフリカでは、1981年6月にアフリカ統一機構（OAU）の首脳会議において「人および人民の権利に関するアフリカ憲章」（バンジュール憲章）が採択され、1986年10月に発効した。同憲章は「個人の権利」として自由権と社会権を規定し、さらに「人民の権利」として自決権や天然資源に対する永久主権、発展の権利などを定めている。つまりアフリカ諸国は、国際社会（とりわけ欧米先進国）が求める人権擁護の要請に応えながらも、一方で先進国による経済的支配（いわゆる「新植民地主義」）からの脱却を目指したのであった。それはアフリカ諸国にとって内政干渉から身を守る必死の抵抗であったとも言えるし、あるいは懸命な選択であったとも言える。いずれにしても、EU 側から見れば、主に途上国の経済的発展を目指す開発政策に人権保障という政治的要素を組み入れることに成功したのである。そして、1990年代には民主主義や法の支配、グッド・ガバナンスといった政治的諸価値が組み入れられ、さらに制裁措置である政治的コンディショナリティも導入されてゆくことになる。

1995年11月に調印された第4次ロメ改訂協定では、政治的側面の強化として前協定5条（人権規定）に次の4点が加えられた。第1に、人権、民主主義および法の支配の尊重は、第4次ロメ協定の「本質的要素（essential elements）」を構成するものである。第2に、グッド・ガバナンス¹⁴は開発協力における、とりわけ重要な目的である。第3に、人権の促進や民主化、法の支配、グッド・ガバナンスの強化を目的とする諸措置に対して、援助資金が振り向けられるものとする。第4に、制度改革および行政改革に対する支援を目的とする資金援助は、あくまでも ACP 諸国自身の努力を補完するものでなければならない。EU は1992年2月調印の欧州連合条約（マーストリヒト条約）において、すでに自由、民主主義、人権・基本的自由の尊重および法の支配を EU の基本的価値として明示していた（前文、共通規定・F 条1項および2項、J.1条2項）。それらの諸価値を第4

次ロメ改訂協定において組み入れたのであった。ただし、諸価値を実現する制度・行政改革については ACP 諸国の自立性を尊重すると留保がつけられている。

第4次ロメ改訂協定における政治的側面の強化として最も注目すべきは、政治的コンディショナリティの導入である。同協定366a 条は5条の「本質的要素」が遵守されていない場合の対応について、以下のように定めている。まず、いずれかの当事者が、他の当事者による「本質的要素」の不遵守があったとみなす場合には、緊急の場合を除いて、両当事者は「協議（consultations）」をおこない、事情を詳細に確認し、必要とあれば救済措置を講じる。この「協議」は、一方の当事者による要請がなされてから15日以内に開始され、原則として30日以内に終了する。次に、「協議」において両当事者が解決策を見いだせなかった場合、あるいは事態が切迫していたり当該当事者が「協議」を拒否したりした場合には、もう一方の当事者は「適切な措置（appropriate steps）」を講じることができる。それは、当該当事者に対する協定の部分的あるいは完全な適用停止（つまり援助の停止）を含む。ただし、協定の適用停止という措置は、あくまでも最終手段であり、事前に通報することが求められる。本条では「適切な措置」を発動する当事者は EU であるとも ACP 諸国であるとも記されていないが、文脈からその発動主体は EU であると推定できる。EU は1990年代の半ばに、ACP 諸国の内政に対する強力な介入手段を手にしたのであった。

ではなぜ、EU は政治的コンディショナリティの導入という強硬手段に踏み切ったのか。それは ACP 諸国の国内状況の変化に起因する内生的原因と国際情勢の変化に起因する外生的原因に分けて考えることができる¹⁵。まず内生的原因として挙げられるのは、1980年代に深刻化した途上国の債務危機である。これまで EU がロメ協定の下でおこなってきた援助が、ACP 諸国の経済的基盤の強化にほとんど功を奏しなかったことが露呈されたのである。当時、先進国の間でいわゆる「援助疲れ」が広まっており、ACP 諸国の慢性的な債務危機は EU および EU 加盟国の財政を圧迫するものとなっていた。そこで EU は、従来のような ACP 諸国に開発プロジェクトの計画・実施を

委ねるのではなく、EU 自身がその過程に積極的に入り込んで、EU のノウハウを活かした効果的な援助をおこなえるようにと方針を転換したのであった。また、ACP 諸国内の人権抑圧や独裁体制が当該途上国における持続的な発展を妨げているとし、ACP 諸国に対して国内政治制度の変革を迫ったのである。一方、債務危機に直面していた ACP 諸国は EU からの援助を必要としていたため、これを受け入れざるを得なかった。

次に外生的原因として2つ挙げられる。1つは、1980年代末から1990年代初頭における冷戦の終結である。冷戦が終結することにより、旧ソ連影響下の国々（とくに東欧諸国）では民主化の動きが活発になった。すでに冷戦時から民主主義を標榜していた西欧諸国は、冷戦末期の1990年7月に開催されたG7会議（ヒューストン・サミット）において、人権と複数政党制を前提とする民主主義が、以後、東西共通の理念となることを宣言した¹⁶。「民主主義が国際関係の普遍的な価値となった以上、民主主義体制を経済援助と結びつける必要があるとの考え方が登場する」こととなったのである¹⁷。もう1つは、EU に先んじて（政治的）コンディショナリティ¹⁸を導入していたブレトン・ウッズ機構（世界銀行、IMF）の影響である。同機構は1980年代に構造調整融資制度を導入し、途上国に対して経済的コンディショナリティを課していた。しかし、前述のように途上国の債務危機が深刻化したため、融資の効率化の観点から、途上国の国内制度そのものにメスを入れる方針へと変更した。ブレトン・ウッズ機構は主要な国際援助機構であり、その動向は国際的な開発援助政策の流れに影響を与えるものである。したがって、EU の政治的コンディショナリティはブレトン・ウッズ機構が生み出した（政治的）コンディショナリティの流れに乗るものであったといえる。

以上のように、EU は1980年代から90年代にかけて対 ACP 開発政策に政治的要素を加えていった。さらに ACP 諸国での開発効果を高めるため「政策対話」や政治的コンディショナリティを手段として導入していった。そこから読み取れる含意は、もはや開発政策が政経不可分を特徴とするものではなく、政経融合の観点から捉え直されるべきものであるというパラダイム転換である。このパラダイムは、2000年以降も引き続き EU 開発

政策の方向性を決定づけることになる。

2. 政治的コンディショナリティの発動と「政治的対話」の制度化

1990年代半ばに導入された政治的コンディショナリティは、導入当初、その適用根拠が薄弱で適用要件も不明確であった。したがって、EU が ACP 諸国に対し公然と政治的コンディショナリティを適用するには、同制度のさらなる整備・強化が必要であった。そこで、EU は1990年代後半から2000年にかけて、さまざまな側面から政治的コンディショナリティの発動地盤を固めていった。まず、「本質的要素」を構成する諸概念の普遍化・具体化によって、適用根拠および適用要件の明確化に取り組んだ。次に、「本質的要素」だけでなく「グッド・ガバナンス」の不遵守に対しても政治的コンディショナリティが発動できるように、コトヌー協定（2000年6月調印）に新たな規定を盛り込むことで、同制度の適用範囲を拡大した。さらに、発動手続の面で、閣僚理事会の伝統的なコンセンサス制度に特定多数決制を導入することにより、政治的コンディショナリティの発動機会を増大させた。以下、EU による取り組みを1つずつ見てゆく。

第1に、「本質的要素」を構成する諸概念の明瞭化については、EU は欧州委員会により示された1998年3月のコミュニケーション『民主化、法の支配、人権の尊重およびグッド・ガバナンス——EU-ACP 間パートナーシップの課題』¹⁹において、「人権」、「法の支配」、「民主主義の諸原則」および「グッド・ガバナンス」の定義や内容を紹介している。ここで特徴的なのは、「民主主義の諸原則」が「人権」、「法の支配」および「グッド・ガバナンス」の前提条件として位置づけられ、とりわけ「選挙の実施」が民主化の「基本的なステップ」であるとされている点である。この概念は、後の事例で示すように、政治的コンディショナリティの適用根拠・要件としてEU により多用されることとなる。

第2に、「グッド・ガバナンス」の不遵守に基づく政治的コンディショナリティの発動については、コトヌー協定9条および97条がその目的と手

続を定めている。まず9条は「グッド・ガバナンス」を EU-ACP 開発協力の「基本的要素 (fundamental element)」と定め、とくに「汚職行為の重大な事例」は「基本的要素」違反を構成するとしている。そして97条では、EU あるいは ACP 諸国が、相手方において「重大な汚職事件」の発生を認めた場合には、両当事者は「協議」をおこない、それでも解決が困難な場合あるいは「協議」が拒絶される場合には、「適切な措置」を講ずることができるとしている。また、「重大な汚職事件」が発生した側の当事者には改善義務が課せられるとしている。これらの規定により、政治的コンディショナリティの適用範囲が広げられることとなった。

第3に、閣僚理事会における特定多数決制の導入については、2000年12月に同理事会で採択された『加盟国政府の代表者間における内部取り決め』²⁰によって、次のような制度変更がおこなわれた。従来、コトヌー協定96条および97条に基づき政治的コンディショナリティが発動される場合、閣僚理事会は欧州委員会の提案を受けた後、共通外交・安全保障政策 (CFSP) の枠組みの下で、原則として全会一致により協定の適用停止 (援助停止) に関する決定をおこなうこととされていた。しかし、上の取り決めでは、協定の「部分的な」停止の場合には特定多数決でもよいと条件が緩和されたのである。協定の「完全な」停止の場合には依然として全会一致が必要となるが、そこまで重大な事態が発生するとは想定しにくい。したがって、当該内部手続の変更は、EU による政治的コンディショナリティの発動頻度を高めると推測することができる。

このように整備・強化されてきた政治的コンディショナリティは、1990年代末から EU により実際に発動されることとなる。次頁の表1は、1999年から2008年9月までに、第4次ロメ改訂協定366a条およびコトヌー協定96条・97条を根拠として適用・撤回された「適切な措置」の一覧である。平均して毎年3回程度、一部の ACP 諸国に対して政治的コンディショナリティが発動されている。対象国を見ると、地理的にはアフリカ、カリブ海、太平洋沿岸の全地域に及んでいるが、特定の国に繰り返し発動されるケースが多い (例えばハイチやリベリア、ジンバブエなど)。発動原因として

は、「民主主義の諸原則」に違反するケースが多く、次いで「人権」違反、「法の支配」違反、そして「グッド・ガバナンス」違反 (重大な汚職) と続いている。同様に「適切な措置」が撤回される原因 (改善された項目) も「民主主義の諸原則」に関するケースが多い。ここで「民主主義の諸原則」に違反するケースとは、具体的には選挙法違反 (ハイチ、フィジー、ジンバブエなど多数) や政治活動家の逮捕 (ジンバブエ、トーゴ)、メディアへの報道規制 (リベリア、ギニア) などである。その裏返しとして、「民主主義の諸原則」の遵守が期待されると判断されたケースは、選挙監視団の受け入れと選挙日程の公表 (2005年のハイチ) や、自由・公正・透明な選挙の実施 (2006年のリベリア) などである。以上のような適用・撤回事由により、EU は「適切な措置」として援助の停止・再開をおこなっている²¹。しかしここで、この「適切な措置」の効果 (すなわち ACP 諸国政府の改善努力が生み出されたかどうか) を判断するのは難しい。なぜなら、当該 ACP 諸国に関するアクターは EU 以外にも多数存在し、いくつかのアクターが EU と同じように政治的コンディショナリティを課していると予想できるからである。もしくは、EU が別的手段を併せて用いている場合も考えられる。

そのような別的手段として「政治的対話」がある。「政治的対話」は EU-ACP 間での政治的問題に関する話し合いを指すが、それは観念的な行動規範ではなく、明確な目的と手続が定められた協定上の制度である。「政治的対話」制度は第4次ロメ改訂協定 (1995年11月調印) において初めて導入されたが、その原型は第3次ロメ協定 (1984年12月調印) で提示された「政策対話」概念である。1982年10月に欧州委員会 (当時は EC 委員会) が公表した報告書『共同体の開発政策に関するメモランダム』²² において、効果的な援助を実現するうえでの「政策対話」の必要性について、次のように記されている。「ドナーが援助に厳格なコンディショナリティを課したとしても問題の解決になるとは考えられない。一方で、援助として供与される諸資源の利用・管理に関するすべての権限を受益国政府に委ねることが適切であるとも思われない。…… (中略) 重要なのは、ドナーと受益国政府との間に、厳格なコンディショナリティ

表1 EUによる「適切な措置」適用・撤回事例一覧（1999-2008年9月現在）

年	月/日	対象国	期限	違反または改善項目	内容
1999	7/30	ニジェール	99/12/31	民主主義の諸原則	援助停止
2000	2/1	コモロ	—	民主主義の諸原則	援助停止
2001	1/29	ハイチ	01/12/31	民主主義の諸原則	援助停止
	4/9	フィジー	—	民主主義の諸原則	援助停止
	6/25	コートジボワール	02/6/30	人権, 民主主義の諸原則	援助停止
2002	1/21	ハイチ	02/12/31	民主主義の諸原則	期限延長
	2/18	ジンバブエ	03/2/21	人権, 民主主義の諸原則, 法の支配	援助停止
	3/25	リベリア	04/3/25	人権, 民主主義の諸原則, 法の支配, グッド・ガバナンス (重大な汚職)	援助停止
2003	1/10	ハイチ	03/12/31	民主主義の諸原則	期限延長
	2/18	ジンバブエ	04/2/20	人権, 民主主義の諸原則, 法の支配	期限延長
	8/25	リベリア	04/12/31	人権, 民主主義の諸原則, 法の支配, グッド・ガバナンス	援助停止
	11/24	中央アフリカ	05/6/30	人権, 民主主義の諸原則	援助停止
	12/22	ハイチ	04/12/31	民主主義の諸原則	期限延長
2004	2/19	ジンバブエ	05/2/20	人権, 民主主義の諸原則, 法の支配	期限延長
	9/24	ギニアビサウ	05/10/11	民主主義の諸原則, 法の支配	援助停止
	9/24	ハイチ	05/12/31	民主主義の諸原則	期限延長
	11/15	トーゴ	06/11/15	人権, 民主主義の諸原則	援助停止
	12/22	リベリア	06/6/30	人権, 民主主義の諸原則, 法の支配, グッド・ガバナンス	期限延長
2005	2/17	ジンバブエ	06/2/20	人権, 民主主義の諸原則, 法の支配	期限延長
	4/14	ギニア	08/4/14	人権, 民主主義の諸原則	援助停止
	10/17	ハイチ	—	民主主義の諸原則	援助再開
2006	2/14	ジンバブエ	07/2/20	人権, 民主主義の諸原則, 法の支配	期限延長
	5/29	モリタニア	07/11/29	民主主義の諸原則	援助停止
	6/27	リベリア	—	民主主義の諸原則, グッド・ガバナンス	援助再開
	11/13	トーゴ	07/11/15	人権, 民主主義の諸原則	期限延長
2007	2/19	ジンバブエ	08/2/20	人権, 民主主義の諸原則, 法の支配	期限延長
	10/1	フィジー	09/10/1	人権, 民主主義の諸原則, 法の支配	援助停止
2008	2/18	ジンバブエ	09/2/20	人権, 民主主義の諸原則, 法の支配	期限延長
	4/14	ギニア	09/4/14	人権, 民主主義の諸原則	期限延長

(出所) Official Journal of the European Communities (1999-08年) より筆者作成。

と無責任なノン・コンディショナリティという両極端の中間に位置する、『政治的対話』の道筋をつけることである」。欧州委員会は当初「政治的対話」という表現を用いようとしていたが、政治的問題に触れられるのを嫌がる ACP 諸国に配慮し、第3次および第4次ロメ協定では「政策対話」ないし単なる「対話」という表現が使われている。

また1980年代は構造調整融資制度の導入により、ACP 諸国の経済構造を改革する試みがなされていたため、「政策対話」の関心は主に経済分野にあった。

1990年代における EU 開発政策の急激な政治化に伴い、第4次ロメ改訂協定では「政治的対話」が前文および本文 (EEC-ACP 閣僚理事会の役割

に関する30条3項)で明示されることとなった。これが制度として確立するのがコトヌー協定(2000年6月調印)においてである。コトヌー協定では第2章「政治的局面(the political dimension)」の最初に、「政治的対話」と題する独立した条項が置かれている(8条)。まず、「両当事者は双方の誓約につながる、包括的で均衡がとれ、かつ徹底的な政治的対話を定期的におこなう」(同条1項)としたうえで、その目的を「情報交換」、「相互理解の促進」、ならびに「優先事項および共通アジェンダの設定」としている(同条2項前段)。また「政治的対話」が「国際フォーラムにおける両当事者間の協議を促進する」ものとし(同条同項中段)、さらに同協定の「不履行条項(non-execution clause)」(96-97条)に基づく政治的コンディショナリティの発動を抑える役割も果たすとしている(同条同項後段)。対象分野は、「平和」や「民主的な安定」はもちろんのこと、「環境」や「性差別」、「移民」、「文化遺産」なども含まれる(同条3項)。とりわけ議題となるのは、「本協定の目標達成にとって一般的な重要性を持つ特定の政治的問題」であり、例として「武器取引」、「過度の軍事費支出」、「麻薬と組織犯罪」、「民族的、宗教的または人種の差別」が挙げられている(同条4項)。対話の形式は「必要に応じて公式または非公式」なものとし、「地域、準地域(sub-regional)、国家を含めた適切なレベル」でおこなうものとされている(同条6項)。最後に、同対話には「地域・準地域機構および市民社会組織の代表」も参加することが予定されている(同条7項)。

このように制度化された「政治的対話」は、コトヌー改訂協定(2005年6月調印)においてさらに定式化されることとなる。その目的は、同制度の「体系化」と「様式化」によって、政治的コンディショナリティの発動防止という役割を強化することである(コトヌー改訂協定8条6a項)。具体的には新しく付加された第7追加議定書で次のように規定されている。すなわち、政治的コンディショナリティの発動前に「政治的対話」で「すべての可能な選択肢を検討し尽くす」こと(1条1項)。「政治的対話」が「国際的に認識された基準および規範」に従って進められること(2条1項)。そのような「基準および規範」に基

づいて「指標やターゲット」が作成されること(同条2項)。そして、「政治的対話」が「適切な措置」(コトヌー協定96-97条)を履行している国に対する「支援」となり、また当該国との「関係正常化」に活用されること(同条5項)。

ここで重要なのは、「政治的対話」が政治的コンディショナリティの与えうる負の効果を予防ないし軽減させうる制度として位置づけられている点である。負の効果には、援助停止による貧困層への打撃や対象国(ひいては他の途上国)との関係悪化などが含まれる。この点に関して、ラッファー(K. Raffer)およびシンガー(H. W. Singer)は、「政治的コンディショナリティに関して最も懸念される」ことは、「ドナーが、例えば民主主義や[政府の]透明性、グッド・ガバナンス、[市民の]参加などを条件として、政治的コンディショナリティの実施を単独で決定できる」ことであり、さらに「これらの諸原則が曖昧である」ため、ドナーにより「恣意的な決定がなされる可能性がある」と述べている²³。同様にブレサートン(C. Bretherton)およびヴォグラ(J. Vogler)も、EUの政治的コンディショナリティを、EUが設定した基準をACP諸国が満たせない場合にEUから加えられる「罰(penalty)」であると表現し、その恣意的な適用はEU-ACP間の対等な「パートナーシップ」関係を「浸食」しかねないと警鐘を鳴らしている。さらに、ACP諸国だけでなく「南側のパートナー」全体との関係も悪化させうるとして、EUに政治的コンディショナリティの慎重な適用を求めている²⁴。

EU自身も2000年以降は「政治的対話」に力を入れ始め、とりわけアフリカ諸国との対等な「パートナーシップ」の形成に取り組んでいる。まず、2000年4月3-4日にカイロで開催された第1回EU-アフリカ・サミットでは、EU加盟国・欧州委員会、アフリカ諸国、およびアフリカ統一機構(OAU)の各国首脳・委員長が集まり、経済協力や人権・民主主義、平和構築、教育、衛生、食糧などの分野において議論が交わされた。そこで「カイロ宣言」²⁵および「カイロ行動計画」²⁶が採択され、「政治的対話」の継続的な実施が合意された。その翌年以降、当該宣言・行動計画のフォローアップとして、EU-アフリカ閣僚会合(EU-Africa Ministerial Troika Meeting)が毎年開

催されている。同会合の特徴は「トロイカ方式」が採用されている点である。すなわち、EU 側とアフリカ側（OAU を含む²⁷⁾）の各代表が共同議長を務め、さらにアフリカ諸国は連帯して交渉に臨めることができるようになっている。当該会合を軸として、EU は準地域機構である西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）²⁸⁾ や南部アフリカ開発共同体（SADC）²⁹⁾ との会合も定期的に開催している。そこでは、アフリカの各地域における紛争やガバナンスなどの問題が取り上げられている。一方、政治的コンディショナリティの発動は、前掲表1より、その回数が2000年代半ば以降減少傾向にあることが分かる。しかも新たに措置が適用されるケースは少なく、以前から措置を講じてきた特定の対象国に当該措置の期限延長を通達するケースがほとんどである。したがって、EU にとって政治的コンディショナリティは、もはや対象国の政治的問題を解決する有効な手段とはみなされにくくなっていると推測することができる。

このように、EU は1990年代後半から政治的コンディショナリティの強化を図ってきたが、2000年代に入ると次第に「政治的対話」へと軸足を移すようになってきた。その背景には、ACP 諸国との対等な「パートナーシップ」を形成するというアジェンダがあり、同時に、政治的コンディショナリティの負の側面を抑えるという現実的な必要性もあった。しかし、それらの理由だけではEUの意図を十分に説明したことにはならない。つまりEUが「政治的対話」を用いるより積極的な理由を明らかにしなければならないのである。

3. 「政治的対話」の役割と機能

EU は「政治的対話」にどのような効果（有効性）を期待しているのか。本章では、2002年以降のEU-ジンバブエ関係に焦点を当てて、実際の「政治的対話」の使われ方を見てゆく。ここでジンバブエを取り上げる理由は3つある。第1に、前述のEU-アフリカ閣僚会合においてジンバブエの政治的問題が何度も議題に上がっていること。第2に、準地域機構であるAU やSADC がジンバブエへの働きかけをおこなっていること。そし

て第3に、2002年以降毎年EU からジンバブエへ制裁措置が発動されており、それと「政治的対話」との比較が容易におこなえることである。「政治的対話」の事例としては、EU-アフリカ閣僚会合やEU-SADC 閣僚会合などを取り上げる。そこで議論され合意に至った事項を紹介しつつ、関係アクターによる当該合意事項の実施状況も調査する。最終的に、ジンバブエ政府が従来の方針を変更したかどうかを確認することで、「政治的対話」の効果（有効性）について考察する。

ジンバブエは1980年にイギリスから独立したが、独立以降20年以上にわたり、ムガベ（R. Mugabe）大統領が政権を握ってきた。ムガベは与党ジンバブエ・アフリカ民族同盟愛国戦線（ZANU-PF）³⁰⁾ を組織し、1990年代は事実上の一党支配体制を築いていた。2000年以降は、野党である民主改革運動（MDC）との二大政党制に移行したが、政府のMDC 議員に対する逮捕や脅迫などが頻発している。また、ムガベは2000年頃から「ファスト・トラック」と呼ばれる土地改革に着手し始めた。それは白人から強制収用した大農場を、退役軍人や共同農場で働くアフリカ人農民などに再配分する原住民優遇政策である。これにより、大多数の白人農場主は十分な補償もないまま土地を追われることとなった。その他、市民に対する暴力や報道規制など政府による強権発動が目立っている。EU はこのようなジンバブエの国内状況を「人権」、「民主主義の諸原則」および「法の支配」違反であるとみなし、2002年2月18日に制裁措置の発動を決定した³¹⁾。同措置には、コトヌー協定96条に基づく援助停止や、共通外交安保政策（CFSP）の下でのジンバブエ政府幹部に対する渡航禁止（ビザ発給停止）・資産凍結などが含まれている。

EU は制裁を加える一方で、「政治的対話」の実施も視野に入れていた。例えば、2002年11月25-28日に第5回ACP-EU 共同議員会議（Joint Parliamentary Assembly）³²⁾ の開催が予定され、さらに2003年4月4-5日にリスボンで第2回EU-アフリカ・サミットの開催が計画されていた。しかし、両会議ともイギリスを始めとする多数のEU 加盟国が開催に反対したため、結局中止となった。反対の理由は、ジンバブエ代表が渡航禁止措置を破り会議に参加しようとしたからであったが、

それに対しポルトガルなど少数の EU 加盟国および ACP 諸国は、解決策を模索する場に当事者を呼ばないことは会議の意義を失わせると反論した³³。この時点では、EU 内で「政治的対話」に積極的な意義を見出す者は少なかったといえる。それは「ファスト・トラック」政策によって国外退去を余儀なくされた白人（主にイギリス人）の感情の表れでもあり、また別の見方をすれば、制裁措置の適用からまだ日が浅く、その効果に対する期待が「政治的対話」のそれよりも上回っていたからであると考えられる。

ところが、EU の期待もむなしくジンバブエの国内状況は一向に改善しなかった。EU は 2002 年の制裁措置を毎年更新（期限延長）してジンバブエ政府に圧力をかけていたが、それも手詰まりの状態であった。そこで EU は、アフリカ諸国や AU, SADC との間に会合を開きジンバブエ問題の対応策を検討するようになった。まず 2003 年 11 月 10 日にローマで開催された EU-アフリカ閣僚会合では、ジンバブエ問題がアフリカにおける共通の懸案事項であることが確認された³⁴。2004 年 10 月 20 日にはハーグで EU-SADC 閣僚会合が開催され、2005 年 3 月に実施予定のジンバブエ議会選挙が SADC の掲げる民主的ルールに従っておこなわれること、および同国の食糧問題への対応策が話し合われた³⁵。その後アフリカにおける関係アクターとの「政治的対話」は継続され、ジンバブエ問題（選挙プロセスや経済不況など）が EU-アフリカ閣僚会合（2005 年 4 月 11 日および 12 月 2 日）ならびに EU-SADC 閣僚会合（2006 年 11 月 17 日）において取り上げられた³⁶。ただし、それらの会議でジンバブエを正面から非難するアフリカの国は少なく、非難声明・決議も採択されることはなかった。その背景にはアフリカ人の間で共有されてきた独立闘争の歴史がある。すなわち、アフリカ諸国の中にはジンバブエのように白人支配からの脱却を経験した国が多く、それらの国々は依然としてジンバブエ（とくにムガベ）を英雄視しているのである。

EU は 2007 年 12 月 8-9 日にリスボンで第 2 回 EU-アフリカ・サミットを開催した。同サミットは 2003 年に一度立ち消えとなったが、議長国ポルトガルの主導により 7 年ぶりに開催されることとなった。当時のポルトガル外相アマド（L.

Amado）は、「ジンバブエ [の参加] に関する意見の不一致を理由として 2 大陸間の関係が損なわれるのは、大きな戦略上のミスである」と述べている³⁷。この EU の「戦略」について、欧州委員会のミシェル（L. Michel）開発・人道援助担当委員は、最近のアフリカ-中国関係が EU の対アフリカ戦略に影響を及ぼしているとし、「[中国による] 天然資源の搾取を見越した長期的なアプローチが [EU-アフリカ間で] 必要になる」と述べている³⁸。本サミットでは、イギリスのブラウン（G. Brown）首相がムガベ大統領の出席に反対し参加を取り止めたが、それ以外の EU 加盟国代表はすべて出席した。このことから、2003 年当時よりも EU の中でアフリカ諸国との関係強化を望む国が増えてきており、「政治的対話」の必要性も認識されてきたと推測することができる。

EU はアフリカ諸国との「政治的対話」において、AU や SADC といった準地域機構の役割を重視している。それが顕著に見られるようになったのは、2008 年 3 月 29 日のジンバブエ大統領選挙以降であった。同選挙は 5 期連続当選を狙う現職のムガベ大統領が戦いを有利に進めるため、野党の選挙監視要員を一部の投票所から締め出したり、欧米主要国の選挙監視団の受け入れを拒否したりしていた。例外的に AU および SADC の選挙監視団は受け入れが認められていたため、EU は当該監視団に任務を託すこととなったのである。しかし、出口調査で劣勢が伝えられていたムガベ政権が選挙結果を公表せず、ジンバブエ国内は与野党の対立激化により混乱に陥った。政治混乱の飛び火を避けたい SADC 加盟国は、同年 4 月 13 日にザンビアの首都ルサカで緊急首脳会議を開いた。そこではムガベ政権の対応が批判されるとともに、南アのムベキ（T. Mbeki）大統領にジンバブエ与野党間の調停が要請された³⁹。EU は同年 4 月 29 日および 5 月 26-27 日に開かれた総務・対外関係閣僚理事会（GAERC）において、上記の SADC による取り組みを評価し SADC の活動を支援すると表明した⁴⁰。もはや EU はジンバブエに単独で圧力をかける手段を持ち合わせておらず、AU や SADC と連携して政治的圧力を加えてゆくしか方法がなかったのである。アフリカ諸国も、同年 6 月 27 日に実施された大統領決選投票を疑問視する国際世論に次第に同調するようになり、ケ

ニアやザンビア、ボツワナなどの国々がジンバブエを正面から非難するようになった⁴¹。

EU はジンバブエ包囲網を拡大し同国に対する政治的圧力を強めるため、2008年7月7日に日本で開幕した主要国首脳会議（北海道洞爺湖サミット）において、選挙結果の不承認と制裁の必要性を訴える「特別声明」案を提示した。同提案はイギリスによって準備され、ドイツもこれを支持した⁴²。結局「特別声明」に制裁は盛り込まれなかったものの、「ジンバブエに関するG8首脳声明」⁴³として採択され、「ジンバブエの状況について深刻な懸念を表明」するとの認識が広く共有されることとなった。同会議にはG8以外にも、アフリカからアルジェリア、エチオピア、ガーナ、ナイジェリア、セネガル、南ア、タンザニアおよびAUが参加し、さらに新興国である中国やインド、ブラジルなども参加していた。したがって、EUは主要国首脳会議という場を利用して、ジンバブエに影響を与える国々との間で一定のコンセンサスを形成することに成功したといえる。

最終的にジンバブエで与党ZANU-PFと野党MDCの和解が成立したのは、1回目の大統領選挙が実施されてから4ヶ月以上も経った9月11日であった（正式な調印は同月15日）。ムガベ大統領とツァンギライ（M. Tsvangirai）MDC議長は、ムベキ南ア大統領の提示した権力分配案に合意した。すなわち、ムガベ大統領を現職のままとし、ツァンギライを首相に任命、そして閣僚ポストをZANU-PFとMDCとで分け合うという連立政権の樹立である。それは1980年の独立以来、初めてムガベ率いるZANU-PFがMDCに権力を一部譲渡した瞬間であった。その背景として、双方の合意が成立する約1ヶ月前のSADC首脳会議（8月16-17日、於ヨハネスブルク）で、SADC自由貿易圏（FTA）が正式に発足したことが挙げられる。同FTAは2012年までに関税の完全撤廃および2018年までの共通通貨の導入を目指し、まずSADC加盟14ヶ国のうち11ヶ国が参加することになった。極度のインフレで経済悪化に歯止めがかからないジンバブエも、当該FTAへの参加が認められた⁴⁴。ジンバブエにとって南部アフリカ諸国は最も重要な貿易パートナーであり、世界貿易機関（WTO）の2008年4月の統計データ⁴⁵によれば、輸出先の1位が南ア（41.5%）、

輸入先の1位はザンビア（40.9%）となっている。とりわけ南アは輸入先でも2位（15.0%）であり、ジンバブエとの経済的なつながりは深い。ジンバブエがムベキ南ア大統領の提案を受け入れ、政治的対立から和解へと方針を転換した理由の1つに、そのような周辺国との経済的関係の維持があったといえる。

このように、2002年以降のEU-ジンバブエ関係を見てみると、EUが政治的コンディショナリティから「政治的対話」へと重心を移し、アフリカにおける関係アクターとも連携しながらジンバブエに政治的圧力を加えていったことが分かる。その際、EUはアフリカとの間の圧倒的な経済力の差を利用してジンバブエ包囲網を築いていったわけではなく、人権や民主主義といった規範を利用して関係アクターとコンセンサスを形成していったのである。人権について言えば、国際社会において少なくとも政府レベルでは、ほとんどすべての国が人権規範を受容している（ただし、それを実施するか否かは別問題である）。民主主義についても、アフリカの多くの国が冷戦終結後の1990年代から民主政へと移行してきており、規範として定着し始めている。EUはそれらの規範を用いてアフリカにおける自身の味方を増やし、ジンバブエを孤立させることで同国政府の方針を転換させようとしたのである。

そこで、EU開発政策における「政治的対話」の役割と機能について考察したい。まず役割（存在意義）として2つ考えられる。1つは植民地支配という過去の歴史からの決別である。ジンバブエを始め多くのアフリカ諸国が今でもEUによる政治的干渉を懸念している。EUによる一方的な措置がアフリカ諸国の民族的自立を妨げるおそれがあるのである。それはアフリカから石油や希少金属などの天然資源を安定的に確保したいEUにとって、頭を悩ませる大きな問題であるといえる。したがって、EUは対等な「パートナーシップ」に基づく「政治的対話」を積極的にアピールし、アフリカ諸国との良好な外交関係を維持する必要があるのである。もう1つは政治的コンディショナリティの補完である。EUがACP諸国に対して適用する援助停止措置は、EUへの経済的依存度が高い途上国には有効であるが、EU以外のドナーからも援助を受けている途上国にはそれほど

効果がない。例えばジンバブエにとって最大のドナーは EU であるものの、近年では中国やインドなど新興国が多額の投資をおこなうようになっていく。その結果、ジンバブエ政府は「ルック・イースト」政策と呼ばれる親中東・アジア路線を取るようになった。そのような事態を打開するため、「政治的対話」を通じて第3国と協調し、対象国への政治的圧力を共にかけてゆくことが必要となるのである。

次に機能（作用）として2つ挙げられる。1つは規範を利用したコンセンサスの形成である。「政治的対話」には制裁措置のような物質的な圧力を加える作用はない。しかし、国際社会に普及・定着した規範（つまりどの国も異議を唱えられない規範）を、対象国と利害関係を有する第3国や地域・準地域機構などに訴えかけ、それらのアクターから間接的に政治的圧力（場合によっては物質的な圧力）を加えさせることができると考えられる。ここでは規範が直接対象国に影響を及ぼすというよりも、むしろ対象国の周辺アクターに影響を及ぼすという見方の方が現実には即している。その好例は、EU や国際社会からの再三の批判をことごとくはねつけてきたジンバブエと、同国の説得に乗り出した AU、SADC および南アの事例である。もう1つは規範の強化・再生産である。規範はすでに確立した不変の存在ではなく、周囲の状況に応じて変化する。「政治的対話」においてある規範に関するコンセンサスが形成されれば、当該規範はより強いメッセージ性を持ったものへと強化される。あるいは、年月を経ても新鮮さを失わずコンセンサスが形成されるたびに再生産される。例えば、2004年8月16-17日に開催された SADC 首脳会議（於モーリシャス）で「民主的選挙を管理する諸原則およびガイドライン」が採択された⁴⁶。これは EU-SADC 間での度重なる「政治的対話」が SADC 内で民主主義規範を強化・再生産させたと見ることができる。

おわりに

EU が2000年代に入り「政治的対話」を用いるようになった理由は、「政治的対話」という場を

利用し、主に第3国や地域・準地域機構など関係アクターへの働きかけを通じて、政治的問題を抱える途上国に対し間接的に政治的圧力を加えるためであった。EU と関係アクターとの連携を生み出した要因の1つは、人権や民主主義、法の支配、グッド・ガバナンスといった国際的な規範である。EU はそれらの規範を巧みに利用し、当該途上国の包囲網を拡大させていったのである。また、「政治的対話」は政治的コンディショナリティと比べてソフトな手法であるため、いたずらに ACP 諸国との関係を悪化させないというメリットがある。それはエネルギー安全保障上の観点から、アフリカ諸国との関係強化を図りたい EU にとって望ましい手法であるといえる。さらに、政治的コンディショナリティが EU と ACP 各国との二国間で実施されるのに対し、「政治的対話」は関係アクターを含む多国間で実施される。ここでは ACP 諸国に対する EU の援助方針と関係アクターのそれとをすり合わせることができる。その結果、EU の援助効果および効率性の向上が期待されることとなる。

しかし、「政治的対話」には限界もある。そもそも「政治的対話」が実施されるかどうかは参加するアクターの意思によって決まる。例えば、2003年4月に開催予定であった第2回 EU-アフリカ・サミットがイギリスの反対によって中止となったのはその好例である。仕切りなおして開催された2007年12月の EU-アフリカ・サミットでも、ジンバブエのムガベ大統領は出席したが、イギリスのブラウン首相は欠席した。「政治的対話」に当事者が参加しないのであれば、問題の根本的な解決を図ることはできない。また、そこで合意された事項を不参加者に適用することは民主主義の精神に反する。したがって、当事者の参加が制度上保障されていない「政治的対話」は、問題解決の手段として十分機能するのか疑問が残る。さらに、「政治的対話」が仮に実施されたとしても、参加者の間で適切なコンセンサスが形成されるかどうかは不確定である。前述したように、2003年から2006年にかけておこなわれた EU-アフリカ関係会合および EU-SADC 関係会合では、ジンバブエを正面から批判するアフリカの国が少なかったため、そこで採択された声明・宣言の内容も玉虫色にならざるを得なかった。結局、「政治的対

話」で（政治的な）拘束力のあるコンセンサスが生み出されるかどうかは、参加者同士の政治的あるいは経済的な利害関係に大きく依存するのである。

それでは、今後 EU は「政治的対話」をどのように用いてゆけばよいのか。すでに EU が ACP 諸国に対し対等な「パートナーシップ」の形成を標榜しているため、「政治的対話」よりも政治的コンディショナリティを重用することは難しい。したがって EU-ACP 諸国間の問題解決メカニズムとしては、基本的に「政治的対話」を用いるべきであると思われる。ただし、「政治的対話」には上で述べたような限界があり、そして政治的コンディショナリティの効果（有効性）もまったく認められないわけではないので、場合によっては政治的コンディショナリティの発動も選択肢に入れる必要がある。例えば、途上国において紛争やジェノサイドが発生し、当事国政府がその被害拡大防止に何ら有効な対策を講じない場合には、「政治的対話」よりも政治的コンディショナリティを用いた方が早期かつ直截的な解決につながりうると考えられる。もっとも、政治的コンディショナリティの発動をちらつかせながら「政治的対話」でうまく話をまとめることができれば上策である。重要なことは、EU が ACP 諸国の国内状況および国民感情を詳細に検討し、時宜にかなった戦略を打ち出すことである。そのためには、ACP 諸国との間で日常的に「政治的対話」を開催し、双方の間で情報交換と意思疎通を十分におこなっておくことが望まれる。そしてそれが政治的問題の発生を防ぐ効果的な手段であると思われる。

最後に、本稿の課題と発展性を示して結びとしたい。まず課題は、「政治的対話」における規範とアクターとの関係性が理論的に十分明らかにされていない点である。規範がアクターの行動にどのような影響を与え、それがコンセンサスの形成にどのようにつながってゆくのか。さらに、その一連のプロセスが「政治的対話」という場ではどのような特徴を持って現れてくるのか。EU-ジンバブエ以外の事例も集めながら、それらの点を明らかにしてゆきたい。発展性については、EU-ACP 開発協力における第 3 国の影響を分析することができると考えている。すなわち、EU-ACP-第 3 国という三国間関係の枠組みで EU の開発政

策を捉え直すのである。例えば EU-ジンバブエ-中国の三国間関係では、EU はジンバブエに対する開発政策を中国の外交方針を視野に入れながら練ってゆくことになる。一方、ジンバブエは EU と中国のどちらがドナーとして望ましいかを比較検討して、援助の受け入れを決定することとなる。そして中国はジンバブエに投資をおこないつつ、EU の開発プロジェクトの中で便乗できるものがあれば、そこへの参加を検討することになる。三国間関係では三者三様の思惑があり利害が複雑に絡み合う。もはや中心となるアクターは存在せず、「政治的対話」などでの交渉を通じて一定の秩序が形成されてゆくと推測される。分析の新地平を開く材料として、EU-ACP 開発協力は今後も注目すべき分野である。

[注]

- 1 OECD/DAC のデータベース (DAC online) より筆者が算出 (http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html, accessed on 26 September 2008)。なお、EU による開発援助は欧州共同体 (EC) と加盟 27 カ国の両レベルにおいて実施されているが、本稿では断りのない限り、両レベルでの援助を合わせて EU の援助とみなすことにする。
- 2 European Commission (2007a), *Annual Report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2006*, p.20.
- 3 European Commission (2007b), *Lisbon Declaration*, available from http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_lisbon_declaration_en.pdf#zoom=100, 26 September 2008.
- 4 グローバル・ガバナンスについての研究は数多いが、ここではローズノー (J. N. Rosenau) とチェンピール (E-O. Czempiel) の「政府なきガバナンス」という考え方に依拠している。すなわち、国際社会は国内社会における政府に類似した世界政府が存在しない状態（アナキーな状態）であるが、そこでは国家だけでなく非国家主体も加わってグローバルな秩序が形成・維持されているとする (Rosenau, J. N. and E-O. Czempiel (eds.) (1992), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press)。
- 5 レジーム論はグローバル・ガバナンス論の成立に大きな影響を与えており、本稿でもレジーム論から多くの示唆を得ている。とりわけ規範の形成と有効性については、ヤング (O. R. Young) の集合行為理論に根ざしたレジーム論の基本的論理に着想を得ている (Young, O. R.

- (1999), *Governance in World Affairs*, Cornell University Press)。
- 6 Matthews, J. (1977), *Association System of the European Community*, Praeger, pp.12-14.
- 7 1975年6月, ガイアナの首都ジョージタウンに集まった ACP 諸国は, 正式に ACP グループを樹立した (ジョージタウン協定)。
- 8 大隈宏 (2005), 「〈EU-ACP〉開発協力の半世紀 (三)」, 『成城法学』73号, 270-271頁, 289頁。
- 9 フリーアクセスについては, EC 共通農業政策 (CAP) 対象品目のいくつかが例外とされている。STABEX については, その対象品目は熱帯農産品および鉄鉱石であり, 鉄鉱石は第2次ロメ協定において別の制度 (SYSMIN) に移管されることとなる (前田啓一 (2000), 『EU の開発援助政策』御茶の水書房, 27-29頁)。
- 10 Brown, W. (2000), "Restructuring North-South Relations: ACP-EU Development Co-operation in a Liberal International Order", in *Review of African Political Economy*, No.85, pp.367-383; Raffer, K. and H. W. Singer (2001), "Lome: Reflecting North-South Relations since Colonial Times", in *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development*, Edward Elgar, pp.99-101.
- 11 Fralon, J. A. (1978), *The Lome Convention*, European News Agency, pp.276-282.
- 12 Frisch, D. (1988), "Adjustment, Development and Equity", in *The Courier*, No.111, pp.67-72.
- 13 構造調整融資制度は, 政治的コンディショナリティと対比させて「経済的コンディショナリティ」と呼ぶことができる。
- 14 「グッド・ガバナンス」の定義は多義的で現在でも統一されていないが, 第4次ロメ改訂協定成立当時の EU は, OECD の「グッド・ガバナンス」概念を念頭においていた (Schmitz, G. J. (1996), "Democratization and Demystification: Deconstructing 'Governance' as Development Paradigm", in *Debating Development Discourse*, Macmillan Press, St. Martin's Press, pp.67-72)。OECD による定義は, まず「ガバナンス」を「社会的・経済的発展のために諸資源を管理・運用するという観点からおこなわれる, 社会における政治権力の使用および統制行為」と広く定義したうえで, 狭義では①政治体制, ②政府による諸資源の管理・運用過程, ③政府の政策形成・実施能力の3点から定義されとする。そして「グッド・ガバナンス」の実現には「法の支配」, 「公的セクターによる管理」, 「汚職の防止」および「過度な軍事費支出の抑制」が重要であるとしている (OECD/DAC (1995), *Development Co-operation Guidelines Series: Participatory Development and Good Governance*, pp.14-23, <http://www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf>, 28 September 2008)。
- 15 政治的コンディショナリティが導入された原因については, 前田啓一, 前掲書, 122-123頁, および Raffer, K. and H. W. Singer, *op.cit.*, pp.101-105 を参考にした。
- 16 宣言文の仮訳が外務省ホームページに掲載されている (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/houston90/j16_b.html, 28 September 2008)。
- 17 大芝亮 (1994), 『国際組織の政治経済学』有斐閣, 134頁。
- 18 EU は「本質的要素」(人権, 民主主義の諸原則, 法の支配)の遵守を ACP 諸国への援助条件としているが, 世界銀行や IMF は「グッド・ガバナンス」の実現 (とくに汚職撲滅) を開発途上国への融資条件としている点で違いがみられる。前者は政治性が強く, 後者は政治性が弱い。その観点から, 世界銀行や IMF のコンディショナリティを経済分野に特化した「経済的コンディショナリティ」ということもできる。しかし当該機関の「グッド・ガバナンス」概念は, 究極的には融資相手国の政治体制にもメスを入れる可能性を持っているので, ここでは世界銀行や IMF のコンディショナリティを, EU の「政治的コンディショナリティ」に準じて「(政治的)コンディショナリティ」と表記する。
- 19 COM (1998) 146, pp.4-9.
- 20 Official Journal of the European Communities (O. J.) No. L 317, 15 December 2000. また, 山本直 (2002), 「EU における人権と民主主義——コンディショナリティを題材にして」, 『日本 EU 学会年報』第22号, 62-63頁も参考にした。
- 21 「適切な措置」として欧州開発基金 (EDF) の一部払込停止が基本的に実施されているが, その他にも EDF の使途変更や対象国政府に監視・報告の義務を課すなど, 当該対象国の事情を考慮した柔軟な手法がとられている。
- 22 Commission of the European Communities (1982), *Memorandum on the Community's Development Policy*, in *Bulletin of the European Communities*, Supplement 5/82. 同報告書は, 当時 EC 委員会で開発協力を担当していたピサニ (E. Pisani) の名をとって『ピサニ・メモランダム』と呼ばれる。
- 23 Raffer, K. and H. W. Singer, *op.cit.*, pp.236-256. [] 内の記述は筆者による補足である。
- 24 Bretherton, C. and J. Vogler (2006), "The EU as development and humanitarian actor", in *The European Union as a Global Actor*, Routledge, pp.111-136.
- 25 European Commission (2000a), *Cairo Declaration*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/00/901&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, 3 October 2008.
- 26 European Commission (2000b), *Cairo Plan of Action*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/00/902&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, 3 October 2008.
- 27 1963年5月に設立された OAU は2002年7月にアフリ

- カ連合 (AU) へと発展改組された。現在、モロッコを除くアフリカ53ヵ国・地域が加盟している。
- 28 ECOWAS は西アフリカにおける域内地域統合を目的として設立された (1975年5月)。その後、経済統合の基盤となる政治的安定や安全保障も任務として加えられた。現在の加盟国は15ヵ国 (ベナン, ブルキナファソ, カーボヴェルデ, コートジボワール, ガンビア, ガーナ, ギニア, ギニアビサウ, リベリア, マリ, ニジェール, ナイジェリア, セネガル, シエラレオネ, トーゴ) である。
- 29 SADC は1980年4月に南部アフリカ開発調整会議 (SADCC) として発足し, 1992年8月に現在の名称へと変更された。設立当初は, 南部アフリカ諸国がアパルトヘイト体制下の南アによる経済的支配から脱却することを目的としていたが, 南アの民主化および SADC への加盟 (1994年8月) 後は, 主に経済統合や紛争解決・予防のために活動している。現在の加盟国は14ヵ国 (タンザニア, ザンビア, ボツワナ, モザンビーク, アンゴラ, ジンバブエ, レソト, スワジランド, マラウイ, ナミビア, 南ア, モーリシャス, コンゴ民主, マダガスカル) である。
- 30 現在の ZANU-PF は, 1987年にムガベ率いる与党 ZANU-PF (ショナ族中心) とヌコモ率いる当時野党第1党の ZAPU (シデベレ族中心) が統合し誕生した党である。
- 31 O. J. No. L 50, 21 February 2002.
- 32 ACP-EU 共同議員会議は, 欧州議会議員と各 ACP 諸国議員もしくは代表によって構成される公的な会議である (双方の議員数は同じ)。コトヌー協定によって導入されたが, その前身は ACP-EEC 共同会議 (Joint Assembly) である。毎年2回定期的に開催され, EU 代表と ACP 代表が共同議長を務める。
- 33 Mouradian, A-M. (2003), "ACP-EU Joint Parliamentary Assembly: Cancellation of the 5th Session", in *The Courier*, No.196, p.10; Misser, F. (2007), "A Watershed in Relations between Two Continents", in *The Courier*, No.3 New Edition, p.20.
- 34 Council of the European Union (2003), *EU-Africa Dialogue: Ministerial Troika Meeting, Rome, 10 November 2003, Final Communiqué*.
- 35 Council of the European Union (2004), *Communiqué for the EU-SADC Double Troika Ministerial Meeting*.
- 36 Council of the European Union (2005a), *EU-Africa Dialogue: Ministerial Troika Meeting, Luxembourg, 11 April 2005, Final Communiqué*; (2005b), *EU-Africa Ministerial Meeting, Bamako (Mali), 2 December 2005, Communiqué*; (2006), *Communiqué for the SADC-EU Double Troika Ministerial Meeting, 17 November 2006, Maseru, the Kingdom of Lesotho*.
- 37 Misser F., *op.cit.*, pp.20-21.
- 38 Misser F., *ibid.*, p.20.
- 39 SADC (2008a), *Communiqué of First Extra-Ordinary SADC Summit of Heads of State and Government, Lusaka, Zambia, 13 April 2008*.
- 40 Council Conclusions No.8980/08, 29 April 2008; No.9941/08, 27 May 2008.
- 41 ケニアのオディンガ (R. Odinga) 首相は「AU の部隊派遣による介入」や「ジンバブエの AU 資格停止」を求めるなど強硬な姿勢を取っていた。また2008年8月16-17日にヨハネスブルクで開催された SADC 首脳会議において, ザンビアのパンデ (K. Pande) 外相はムガベの大統領就任を「民主主義の汚点」と批判。ボツワナのカーマ (S. Khama) 大統領も同会議にムガベ大統領が招待されたことに抗議して参加を拒んだ (asahi.com ホームページの8月17日付記事より引用。現在当該記事の全文閲覧は有料でのみ可。http://www.asahi.com/, 17 August 2008)。
- 42 毎日新聞 2008年7月4日付。
- 43 「ジンバブエに関する G 8 首脳声明」の仮訳が外務省ホームページに掲載されている (http://www.g8summit.go.jp/doc/doc080709_08_ka.html, 6 October 2008)。
- 44 SADC (2008b), *Final Communiqué of the 28th Summit of SADC Heads of State and Government, Johannesburg, South Africa, 17 August 2008*.
- 45 WTO のデータベース (International Trade and Tariff Data) を参照した (http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.bhtm, 6 October 2008)。
- 46 SADC (2004), *Principles and Guidelines Governing Democratic Elections*. 当該原則・ガイドラインの内容については SADC ホームページを参照 (http://www.sadc.int/index/browse/page/117, 6 October 2008)。

~~~~~

【参考文献】

- Bretherton, C. and J. Vogler (2006), "The EU as development and humanitarian actor", in *The European Union as a Global Actor*, Routledge.
- Brown, W. (2000), "Restructuring North-South Relations: ACP-EU Development Co-operation in a Liberal International Order", in *Review of African Political Economy*, No.85.
- COM (1998) 146.
- Commission of the European Communities (1982), *Memorandum on the Community's Development Policy*, in *Bulletin of the European Communities*, Supplement 5/82.
- Council Conclusions No.8980/08, 29 April 2008; No.9941/08, 27 May 2008.
- Council of the European Union (2003), *EU-Africa Dialogue: Ministerial Troika Meeting, Rome, 10 November 2003, Final Communiqué*.

- \_\_\_\_\_(2004), *Communiqué for the EU-SADC Double Troika Ministerial Meeting*.
- \_\_\_\_\_(2005a), *EU-Africa Dialogue: Ministerial Troika Meeting, Luxembourg, 11 April 2005, Final Communiqué*.
- \_\_\_\_\_(2005b), *EU-Africa Ministerial Meeting, Bamako (Mali), 2 December 2005, Communiqué*.
- \_\_\_\_\_(2006), *Communiqué for the SADC-EU Double Troika Ministerial Meeting, 17 November 2006, Maseru, the Kingdom of Lesotho*.
- European Commission (2000a), *Cairo Declaration*.
- \_\_\_\_\_(2000b), *Cairo Plan of Action*.
- \_\_\_\_\_(2007a), *Annual Report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2006*.
- \_\_\_\_\_(2007b), *Lisbon Declaration*.
- Fralon, J. A. (1978), *The Lome Convention*, European News Agency.
- Frisch, D. (1988), "Adjustment, Development and Equity", in *The Courier*, No.111.
- Matthews, J. (1977), *Association System of the European Community*, Praeger.
- Misser, F. (2007), "A Watershed in Relations between Two Continents", in *The Courier*, No.3 New Edition.
- Mouradian, A-M. (2003), "ACP-EU Joint Parliamentary Assembly: Cancellation of the 5th Session", in *The Courier*, No.196.
- OECD/DAC (1995), *Development Co-operation Guidelines Series: Participatory Development and Good Governance*.
- Official Journal of the European Communities No. L 317, 15 December 2000; No. L 50, 21 February 2002.
- Raffer, K. and H. W. Singer (2001), "Lome: Reflecting North-South Relations since Colonial Times", in *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development*, Edward Elgar.
- Rosenau, J. N. and E-O. Czempiel (eds.) (1992), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- SADC (2004), *Principles and Guidelines Governing Democratic Elections*.
- \_\_\_\_\_(2008a), *Communiqué of First Extra-Ordinary SADC Summit of Heads of State and Government, Lusaka, Zambia, 13 April 2008*.
- \_\_\_\_\_(2008b), *Final Communiqué of the 28th Summit of SADC Heads of State and Government, Johannesburg, South Africa, 17 August 2008*.
- Schmitz, G. J. (1996), "Democratization and Demystification: Deconstructing 'Governance' as Development Paradigm", in *Debating Development Discourse*, Macmillan Press, St. Martin's Press.
- Young, O. R. (1999), *Governance in World Affairs*, Cornell University Press.
- 大隈宏 (2005), 「〈EU-ACP〉開発協力の半世紀 (三)」, 『成城法学』73号.
- 大芝亮 (1994), 『国際組織の政治経済学』有斐閣.
- 毎日新聞 2008年7月4日付.
- 前田啓一 (2000), 『EUの開発援助政策』御茶の水書房.
- 山本直 (2002), 「EUにおける人権と民主主義——コンディショナリティを題材にして」, 『日本EU学会年報』第22号.
- 外務省ホームページ：  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/houston90/j16\\_b.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/houston90/j16_b.html);
- [http://www.g8summit.go.jp/doc/doc080709\\_08\\_ka.html](http://www.g8summit.go.jp/doc/doc080709_08_ka.html)
- 欧州委員会ホームページ：  
[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007\\_lisbon\\_declaration\\_en.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_lisbon_declaration_en.pdf#zoom=100);
- <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/00/901&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>;
- <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/00/902&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
- asahi.com ホームページ：  
<http://www.asahi.com/>
- OECD/DAC ホームページ：  
[http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_36661793\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html);
- <http://www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf>
- SADC ホームページ：  
<http://www.sadc.int/index/browse/page/117>
- WTO ホームページ：  
[http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm)



**岩 野 智**（いわの さとし，1981年生）

所 属 早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程

最終学歴 早稲田大学大学院政治学研究科修士課程

所属学会 日本 EU 学会，日本公益学会

研究分野 国際公共政策，EU 論，開発協力論

主要著作 「開発政策における『ネットワーク』化の功罪」日本公益学会編  
『公益学研究』第8巻 第1号（2008年），47-56頁。